



Un balance de la ayuda al desarrollo 2006: ¿disminuye la ayuda?

*Iliana Olivé y Federico Steinberg**

Tema: La OCDE ha publicado recientemente los datos de ayuda para 2006. Detrás del primer descenso, desde 2001, en el volumen total de ayuda al desarrollo del conjunto de los donantes, se esconden importantes operaciones de cancelación de deuda en 2005 y muy diversas tendencias entre donantes.

Resumen: En primer lugar, se repasan los datos de la ayuda al desarrollo para 2006, publicados recientemente por la OCDE. Así, se destaca la principal causa del descenso del volumen total de ayuda respecto del año anterior; esto es, la finalización el año anterior de importantes operaciones de cancelación de deuda. A continuación, se revisan los principales avances en los denominados nuevos instrumentos de la ayuda y, en particular, en el impuesto sobre billetes aéreos, la Facilidad Financiera Internacional para las Inmunizaciones y los incentivos para la investigación de la industria farmacéutica. Este análisis concluye con algunas reflexiones sobre las posibilidades de ampliación de las iniciativas de condonación de deuda multilateral, sobre el margen de mejora de la calidad de la ayuda y sobre los avances previsibles en materia de nuevos instrumentos de financiación para el desarrollo.

Análisis: Hace pocas semanas la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) publicaba los datos para 2006 relativos a los desembolsos de AOD (Ayuda Oficial al Desarrollo) del grupo de donantes que forman el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo). Tal y como la misma organización preveía hace un año, estos datos revelan una caída de la ayuda de los países ricos a los países en desarrollo, respecto del año anterior, superior al 5% en términos reales.

Este análisis pretende, en primer lugar, repasar las principales causas de este descenso y ofrecer una visión general de la situación actual de la ayuda. A continuación, se profundiza en los denominados “instrumentos innovadores de financiación al desarrollo” que más apoyo o avances han registrado en el último año.¹

La ayuda cae, como estaba previsto

Esta disminución anunciada rompe la tendencia al alza iniciada en 2001, momento que supone un importante punto de inflexión para la evolución de la ayuda oficial al desarrollo en las últimas décadas. Hasta ese año, y durante todo el decenio de los años noventa, la ayuda al desarrollo había sufrido una merma constante como consecuencia, en parte, de la caída del muro de Berlín, el fin de la guerra fría y la alteración, por tanto, de los intereses geoestratégicos de los principales donantes. A partir de 2001, con la renovación de los compromisos de los donantes y, también, la aparición de nuevos retos geopolíticos tras los atentados del 11 de septiembre, se revirtió esta tendencia. Los sucesivos incrementos de ayuda al desarrollo entre 2001 y 2005 permitieron situar la ayuda del conjunto de los países CAD en 0,33% del PNB (Producto Nacional Bruto) del grupo, la misma

* Iliana Olivé, Investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano. Federico Steinberg, Investigador del Real Instituto Elcano y profesor del Departamento de Análisis Económico de la Universidad Autónoma de Madrid

¹ Así, este ARI pretende dar continuación al análisis realizado hace aproximadamente un año con ocasión de la publicación de los datos de ayuda para 2005. Véase I. Olivé y F. Steinberg, “¿Aumenta la ayuda?”, ARI nº 70/2006, Real Instituto Elcano, 2006.

proporción que registraba en 1992, cuando se inició la tendencia a la baja.

No obstante, tal y como señalamos al analizar los datos de ayuda de 2005, estos aumentos no podrían sostenerse para 2006 y, previsiblemente, según la OCDE, tampoco para el año 2007. El motivo está en el tipo de partidas de ayuda que explicaban el fuerte incremento que se registró en 2005. Así, las operaciones de condonación de deuda externa constituían cerca de 23.000 millones de dólares cuando el incremento total ascendía a más de 26.000 millones. Descontando las operaciones de cancelación de deuda en 2005, el incremento de la ayuda oficial al desarrollo respecto del año anterior se hubiese limitado a cerca del 9% en dólares corrientes. El carácter excepcional de estos paquetes de ayuda centrados en la condonación de deuda –y, en muy menor medida, en la ayuda de emergencia del Tsunami– hacía obviamente insostenible el ritmo de crecimiento.

Así, los motivos del fuerte incremento entre 2004 y 2005 son también los motivos del descenso entre 2005 y 2006. Como puede verse en el Cuadro 1, si se descuentan las operaciones de cancelación de deuda realizadas en 2005, la ayuda oficial al desarrollo del conjunto de los países CAD habría aumentado más del 24% en dólares corrientes, en lugar de disminuir algo más del 2%. En cualquier caso, ha de tenerse en cuenta que tras el llamativo título del comunicado de prensa de la OCDE anunciando los datos definitivos de ayuda para el año 2006² se esconden unas cifras que, con todo, siguen situando la ayuda oficial al desarrollo del conjunto de los países CAD en niveles superiores a los contabilizados en 2004 –cerca de 104.000 millones de dólares en 2006 frente a cerca de 80.000 millones en 2004–.

Por donantes, los mayores incrementos en 2006 han sido los registrados por Irlanda, Australia, España, Suecia y el Reino Unido. La OCDE destaca los aumentos de ayuda bilateral y las contribuciones a organismos multilaterales de Irlanda así como las contribuciones internacionales desde España –Naciones Unidas y otros organismos– y el Reino Unido.

Así, en 2006, se repite, a grandes rasgos, el *ranking* de donantes que ya viene siendo habitual en las últimas décadas. Mientras las principales economías de la OCDE ocupan los primeros puestos si medimos los desembolsos de ayuda en términos absolutos –ayuda medida en dólares corrientes–, en términos relativos –ayuda oficial al desarrollo en relación al PNB nacional– son los denominados “*like minded*” los que figuran en los primeros puestos de la lista. Como puede verse en el Cuadro 1, en 2006, los mayores desembolsos en términos absolutos son los realizados por EEUU (más de 22.700 millones de dólares), seguido de lejos por el Reino Unido (poco más de 12.600 millones de dólares), Japón (unos 11.600 millones), Francia (algo menos de 10.500 millones) y Alemania (unos 10.300 millones). En el mismo año, el mayor volumen de AOD en relación al PNB es el que registra Suecia, que supera el 1%. En segundo lugar, se encuentran Noruega y Luxemburgo (0,89% ambos), seguidos de los Países Bajos (0,81%) y Dinamarca (0,80%).

² “Development Aid from OECD Countries Fell 5.1% in 2006”,
http://www.oecd.org/document/17/0,2340,en_2649_33721_38341265_1_1_1_1,00.html. La disminución de algo más del 5% se refiere a la evolución en dólares constantes de 2005.

Cuadro 1. AOD neta en 2005-2006 (en miles de millones de dólares corrientes –a menos que se especifique lo contrario–)

	2005	Alivio deuda 2005	2006	AOD/PNB 2006 (en %)	Variación 2005-2006	Variación 2005-2006 Sin alivio deuda
Australia	1.666	9	2.128	0,30	27,73	28,42
Austria	1.552	901	1.513	0,48	-2,51	132,41
Bélgica	1.975	471	1.968	0,50	-0,35	30,85
Canadá	3.731	455	3.713	0,30	-0,48	13,34
Dinamarca	2.107	20	2.234	0,80	6,03	7,04
Finlandia	897	150	826	0,39	-7,92	10,58
Francia	10.059	3.199	10.448	0,47	3,87	52,30
Alemania	9.915	3.573	10.351	0,36	4,40	63,21
Grecia	535	—	384	0,16	-28,22	—
Irlanda	692	0	997	0,53	44,08	44,08
Italia	5.053	1.680	3.672	0,20	-27,33	8,86
Japón	13.101	3.553	11.608	0,25	-11,40	21,58
Luxemburgo	264	—	291	0,89	10,23	—
Países Bajos	5.131	410	5.452	0,81	6,26	15,48
Nueva Zelanda	274	—	257	0,27	-6,20	—
Noruega	2.775	25	2.946	0,89	6,16	7,13
Portugal	367	3	391	0,21	6,54	7,42
España	3.123	498	3.801	0,32	21,71	44,80
Suecia	3.280	53	3.967	1,03	20,95	22,93
Suiza	1.771	224	1.647	0,39	-7,00	6,46
Reino Unido	10.754	3.699	12.607	0,52	17,23	78,70
EEUU	27.457	4.073	22.739	0,17	-17,18	-2,76
CAD	106.477	22.995	103.940	0,30	-2,38	24,51

Fuente: OCDE y cálculos propios.

¿Qué ha sido de los Instrumentos innovadores de financiación al desarrollo?

Más allá del comportamiento coyuntural de la AOD, en los últimos años han aparecido diversas propuestas de financiación al desarrollo alternativas a la ayuda tradicional. Se trata de propuestas muy diversas que tienen como objetivo aumentar a corto plazo el volumen de recursos financieros dedicados al desarrollo de los países pobres con el fin de maximizar las probabilidades de cumplimiento de los ODM (Objetivos de Desarrollo del Milenio) para 2015. Las propuestas que han recibido mayor atención han sido los impuestos globales –sobre los billetes aéreos, sobre algunas transacciones financieras, sobre el tráfico de armas o sobre las emisiones de gases contaminantes–, las plataformas de emisión de nuevos instrumentos financieros que permitan adelantar fondos para el desarrollo –Facilidad Financiera Internacional o emisión de nuevos Derechos Especiales de Giro en el FMI (Fondo Monetario Internacional)–, la lotería mundial y las donaciones a alianzas público-privadas y a fondos globales. En ocasiones también se han incluido entre los instrumentos innovadores las actuaciones para lograr que las remesas, que según el Banco Mundial se aproximaron a los 200.000 millones de dólares en 2006, tengan un mayor impacto sobre el desarrollo. Estas iniciativas se han centrado en el abaratamiento del coste de envío y en el diseño de incentivos para que fomenten la bancarización y la inversión en capital físico y humano en los países receptores de remesas.

Los instrumentos innovadores han recibido bastante cobertura mediática y han generado debates en torno a su viabilidad y conveniencia. Así, los defensores de los impuestos globales sostienen que éstos tendrían una doble función, ya que no sólo aumentarían la financiación al desarrollo sino que también reducirían los incentivos a la producción de males públicos globales, como la contaminación global o los movimientos financieros especulativos a muy corto plazo, por lo que contribuirían en cierta medida a la gobernanza económica global. Los demás instrumentos, aunque tan sólo tendrían una finalidad recaudatoria, serían una buena estrategia para aumentar la financiación al desarrollo más allá de lo que los votantes en los países donantes están dispuestos a incrementar la AOD tradicional: recuérdese que un incremento de la AOD exige un aumento de

impuestos o una reducción de otras partidas de gasto público. Por su parte, los críticos de estas iniciativas sostienen bien que son inviables a nivel global, bien que son económicamente poco eficientes, poco equitativas y en ocasiones regresivas. Además, insisten en que si realmente existe consenso sobre la necesidad de una mayor financiación al desarrollo a corto plazo sería preferible incrementar la AOD tradicional, para lo cual habría que abrir el debate en los países del CAD sobre la conveniencia de reasignar partidas de gasto público a la cooperación al desarrollo.

Más allá de estos debates teóricos, algunos países han liderado iniciativas para poner en práctica algunos de estos instrumentos, lo que les ha reportado ciertos réditos políticos al permitirles ponerse a la vanguardia del compromiso con el desarrollo ante la opinión pública mundial –algo que no es necesariamente cierto puesto que podrían haber incrementado la AOD tradicional de forma más “silenciosa”, como por ejemplo ha hecho España–. Además, en 2005 la ONU aprobó una declaración que apoyaba las iniciativas innovadoras para la financiación al desarrollo.

Las tres iniciativas más avanzadas son el impuesto sobre los billetes aéreos, la Facilidad Financiera Internacional sobre las Inmunizaciones (IFFIm, por sus siglas en inglés) y los compromisos adelantados de mercado para fomentar la investigación en vacunas (*Advanced Market Commitments*, AMC por sus siglas en inglés). Aunque, como se ha señalado, no existe consenso sobre la idoneidad del modo de financiación de estos instrumentos, sí que ha habido acuerdo en que todos los nuevos fondos que generen financiarán programas de salud, en particular vacunaciones. Este consenso se apoya en la idea de que las vacunaciones son inversiones con una elevada rentabilidad a largo plazo y en las que el coste de no actuar (no vacunar) socava claramente el potencial de crecimiento y desarrollo de los países pobres. A continuación se explican brevemente las tres iniciativas, los países que las integran y la financiación con la que cuentan.

(a) Impuesto sobre billetes aéreos

En 2004, el Gobierno francés, secundado por los de Chile y el Reino Unido, propuso la creación de un pequeño impuesto nacional, no global, sobre los billetes aéreos. En febrero de 2006, en la Conferencia sobre Fuentes Innovadoras de Financiación al Desarrollo celebrada en París, Brasil, el Reino Unido, Congo, Costa de Marfil, Chipre, Gabón, Jordania, Luxemburgo, Madagascar, Isla Mauricio y Nicaragua apoyaron la propuesta y se comprometieron a crear el impuesto a medio plazo, pero no fijaron ninguna fecha concreta para hacerlo. A fecha de hoy, en mayo de 2007, 18 países han dado su apoyo a la iniciativa, cuyos fondos serán distribuidos por UNITAID, organismo creado en septiembre de 2006 en el seno de la OMS (Organización Mundial de la Salud) que dedicará sus esfuerzos a reducir el precio y el acceso a los medicamentos en los países en desarrollo.³

El impuesto ha sido criticado tanto por su falta de eficiencia y equidad como porque su capacidad recaudadora es baja, ya que se estima que generará 450 millones de dólares anuales, casi la mitad en Francia. Sin embargo, ha servido para mostrar que estos nuevos instrumentos son políticamente viables y tienen una importante repercusión mediática.

(b) FFI y la Facilidad Financiera Internacional para las Inmunizaciones (IFFIm)

En 2004, el Gobierno británico planteó la posibilidad de crear una Facilidad Financiera Internacional que permitiera adelantar a los países en desarrollo los aumentos de AOD proyectados para el futuro antes de 2015. La FFI sería una plataforma financiera que actuaría como un Tesoro Global capaz de generar recursos mediante la emisión de deuda en los mercados financieros internacionales. Su lógica sería la siguiente: primero, ingresaría compromisos de contribuciones futuras irrevocables, formales y plurianuales de los países donantes, que serían sus accionistas. A continuación, emitiría bonos en los mercados financieros cuyo pago estaría garantizado por los compromisos de los donantes, lo que se conoce como titularización de activos (*securitization*). Al

³ A los 14 países mencionados arriba se han sumado Camboya, Corea del Sur, Guatemala y Malí. El Reino Unido, que ya recauda unos 1.800 millones de dólares anuales gravando la aviación comercial, se comprometió a utilizar parte de esos fondos para la lucha contra el SIDA, la malaria y la tuberculosis.

estar plenamente respaldados, estos bonos tendrían la máxima calificación crediticia, lo que permitiría generar recursos a tipos de interés menores a los que podrían endeudarse los países en desarrollo. Por último, los ingresos generados por la emisión de bonos serían distribuidos a los países en desarrollo en forma de donaciones, nunca de préstamos.

Aunque se estima que la capacidad recaudatoria de la FFI podría alcanzar los 50.000 millones de dólares anuales, la propuesta no está suficientemente perfilada, sobre todo en sus aspectos de gobernanza, destino de los fondos y niveles de apalancamiento, por lo que se ha optado por establecer una FFI piloto destinada a financiar un programa de vacunaciones a gran escala (IFFIm), que sí cuenta con un amplio consenso. El proyecto, que comenzó a operar en noviembre de 2006 y que generará 4.000 millones de dólares anuales hasta 2015, está financiado por las contribuciones del Reino Unido, Francia, Italia, Austria, Alemania, España, Suecia y Brasil, así como por la Fundación Bill y Melinda Gates. La IFFIm servirá para poner a prueba la viabilidad de la FFI, tanto en lo que se refiere a la titulización de las aportaciones de los donantes como a su estructura de gobierno. Las donaciones serán distribuidas a través de la Alianza Global para las Vacunas y la Inmunización (GAVI, por sus siglas en inglés), que incluye a UNICEF, la OMS, El Banco Mundial, la Fundación Bill y Melinda Gates y varios gobiernos de los países donantes y receptores. Irán destinadas a la compra y distribución de vacunas para 72 países con una renta *per cápita* inferior a 1.000 dólares, lo que permitirá acelerar el cumplimiento de los varios ODM –reducción de la mortalidad infantil y salud materna directamente y reducción de la pobreza y mejora de la educación indirectamente– en los países de rentas más bajas.

(c) AMC (“Advanced Market Commitments”)

El tercero de los nuevos instrumentos, el AMC, intenta modificar la estructura de incentivos de las empresas farmacéuticas para que éstas inviertan más recursos en medicamentos y vacunas necesarias en el tercer mundo. En la actualidad no lo hacen porque desarrollar estos fármacos y vacunas requiere de una enorme inversión y no tienen asegurado un mercado en el que venderlos debido a los niveles de pobreza en los países afectados por estas enfermedades. Así, en febrero de 2007 en Roma, Italia, el Reino Unido, Canadá, Noruega, Rusia y la Fundación Bill y Melinda Gates dotaron un fondo con 1.500 millones de dólares destinado a incentivar la investigación para lograr una vacuna contra la enfermedad del neumococo, que causa 11 millones de muertes infantiles por neumonía en los países pobres. Aunque lograr esta vacuna es vital porque cada vez más niños infectados por el virus del SIDA contraen la neumonía, la AMC ha sido criticada por no centrarse en la malaria, que tiene efectos todavía más devastadores. En cualquier caso, el programa piloto para la neumonía podría ser ampliado si logra su objetivo: conseguir que las compañías farmacéuticas que en la actualidad perciben estas inversiones como poco rentables pasen a dedicar más recursos a su investigación al tener un mercado asegurado en caso de conseguir desarrollar la vacuna.

Conclusiones: A pesar de la finalización de una parte importante de las operaciones de condonación de deuda en 2005, lo cierto es que esta partida sigue siendo relevante en los datos de ayuda total para el año 2006, y ya no en 2007, por lo que la OCDE ha previsto un nuevo descenso de la ayuda al finalizar este año.

La culminación de operaciones de condonación de deuda supone, desde nuestro punto de vista, un importante y necesario avance en las relaciones entre países desarrollados y en desarrollo. No obstante, su agotamiento como partida computable para la ayuda de los donantes CAD pone de nuevo de manifiesto el todavía considerable esfuerzo financiero que requiere el cumplimiento de los diversos compromisos adquiridos por este grupo de países desde principios de este decenio. Por otra parte, la comunidad internacional aún tiene un margen considerable para avanzar en una solución más global y más definitiva al problema de la deuda externa de un grupo importante de países en desarrollo. En este sentido, desde distintos sectores se reclama una mayor atención para los problemas de deuda de algunos países no-HIPC (*Heavily Indebted Poor Countries*), esto es, para países en desarrollo con niveles de renta *per cápita* más elevados, pero también con problemas críticos –a veces, incluso crónicos– de endeudamiento externo.

Más ayuda pero también mejor ayuda. Dada la limitación del recurso financiero –limitaciones del gasto público en los países donantes, dificultades para el levantamiento de fondos adicionales–, cabe insistir, una vez más, en la importancia de gestionar correctamente los fondos de ayuda disponibles. Son ya conocidas las numerosas recomendaciones del CAD para incrementar la eficacia de la ayuda –la eliminación de la ayuda ligada, o el control de la concesión de ayuda reembolsable parcialmente concesional a países en desarrollo altamente endeudados son algunos ejemplos–. De hecho, en estos años en los que una parte importante de la actividad de los donantes se ha centrado en los programas de condonación de deuda, parece particularmente relevante el control de la ayuda reembolsable, de forma que no se generen círculos viciosos en los que los créditos AOD son anulados poco tiempo después.

En términos más generales, la reducción efectiva de la pobreza en los países receptores de ayuda requiere también de la alineación de los distintos instrumentos de política comercial y financiera de los países desarrollados con los objetivos de desarrollo económico y social en los receptores de ayuda: lo que ha venido denominándose la coherencia entre las distintas políticas de desarrollo.

Por último, y en cuanto a los nuevos instrumentos de financiación al desarrollo podemos destacar, por una parte, que los grandes impuestos globales del tipo “tasa Tobin” o impuestos ambientales globales todavía no cuentan con apoyo suficiente y además han sido rechazados por EEUU y Japón, por lo que es poco probable que puedan establecerse a corto plazo. Aunque el impuesto sobre billetes aéreos ya es una realidad, su capacidad recaudatoria es mínima, por lo que se trataría de una iniciativa francesa secundada por un grupo de países afines con poco impacto real sobre el desarrollo pero, eso sí, con un impacto político y mediático nada desdeñable. Por otra parte, sí parece haber cada vez más consenso tanto en utilizar mecanismos de mercado e incentivos para diseñar los nuevos instrumentos –caso de la IFFIm y del AMC– como de dedicar todos los recursos adicionales a programas de salud, en especial a vacunaciones. Más allá de los debates sobre la capacidad de gestión y absorción de la ayuda por parte de los países receptores, existe un amplio consenso en que la lucha contra las enfermedades infecciosas es prioritaria y constituye una inversión segura a largo plazo que todavía no sufre de rendimientos decrecientes.

Iliana Olivie

Investigadora principal de Cooperación Internacional y Desarrollo, Real Instituto Elcano

Federico Steinberg

Investigador del Real Instituto Elcano y profesor del Departamento de Análisis Económico de la Universidad Autónoma de Madrid